Current Issue Review 86-11E

OFFICIAL BILINGUALISM IN CANADA

Grant Purves
Political and Social Affairs Division

18 April 1986
Revised 13 March 1992

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

©Minister of Supply and Services Canada 1992
Available in Canada through
your local bookseller
or by mail from
Canada Communication Group -- Publishing
Ottawa, Canada K1A OS9

Catalogue No. YM32-1/86-11-1992-03E
ISBN 0-660-14608-8

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

OFFICIAL BILINGUALISM IN CANADA

ISSUE DEFINITION

Despite the entrenchment of language rights in the Constitution, a number of issues remain unresolved with respect to the implementation of official languages policy in the federal government, as the annual and special reports of the Commissioner of Official Languages and the Reports of the Special Joint Committee on Official Languages have indicated. Moreover, language issues continue to be a source of controversy in both Alberta and Ontario and have become a new source of political strife in Saskatchewan. In Quebec, a "territorial" philosophy of language rights clashes with the federal "institutional" approach, to which it is diametrically opposed, as the provincial and federal Charters are challenged in various legal disputes. Finally, recent data from the 1981 and 1986 censuses suggest that current demographic and other trends also continue to move in a direction which works against the federal approach. Now into its second decade, official bilingualism in Canada is still topical.

This review therefore examines three continuing areas of concern about language rights and language policy: (1) the consequences of constitutional entrenchment of language rights; (2) the practical problems of implementation of official languages policy in the federal bureaucracy; and (3) the situation of official language minority rights in various provinces.

93-00715/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

Canada is a pluralist society, but unlike many other such societies its political tradition tends to reinforce, rather than level out differences - of language, religion, culture -- which are further intensified by territorial division and economic disparity. It could be argued that language is the most important of all these distinguishing factors, as it has shaped the structure of the political system and influenced policy decisions from Confederation to the present.*

In response first to the Quiet Revolution of the '60s in Quebec and then to the election of a Parti Québécois government in 1976, the federal government over the past 20 years has attempted to deal with the language issue by implementing a policy of official bilingualism. This "institutional" approach, while it accomplished a great deal, nevertheless did not meet with the success originally hoped for in terms of implementation, nor did it succeed in serving as a model for several provincial governments whose electorate contains a significant official language minority. In view of this, and given the promise of a "renewed federalism" made by federal politicians during the 1980 Quebec referendum campaign, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms,* entrenching substantial official language guarantees, became the centrepiece of the constitutional review process which terminated with the proclamation of the *Constitution Act, 1982.* More recently, the *1987 Constitutional Accord* recognized the existence of both English-speaking Canadians and French-speaking Canadians within Canada, while underlining the distinctive character of Quebec society.

A. The Charter and its Impact on Language Issues

With the proclamation of the *Constitution Act, 1982* the concept of official languages in Canada became constitutionally entrenched.

---

* For a comprehensive examination of the historical development of language-related issues in Canada, see Background Paper BP-74E, *Perspectives on Language Policy in Canada.*

RECYCLED/RECYCLÉ

While sections 16-20 of the Charter of Rights and Freedoms merely confirm some of the rights which the *Official Languages Act* of 1969 had already outlined -- namely that English and French are the official languages of Canada and may be used equally with respect to proceedings of Parliament and federal courts as well as in communication by the public with federal institutions -- they also provide some additional guarantees. (Sections 16-23 of the Charter are reproduced in the Appendix to this CIR.)

In section 16, for example, the two languages are to have "equality of status and equal rights and privileges" in their use in "all institutions of the Parliament and government of Canada." This has been interpreted by several legal authors to include language of work and equitable representation, and to extend coverage to federal Crown corporations and other previously excluded governmental bodies. At the same time, section 24 of the Charter provides an enforcement mechanism, something which the former *Official Languages Act* clearly lacked (but which was added in the Act of 1988). There has been much speculation that a number of cases will arise as a result of sections 16-20, and it is therefore with great interest that observers are watching the evolution of case law in this area. Court challenges have not been long in coming, thanks in part to a financial assistance program for Canadians who wish to challenge before the Courts any perceived failure to respect their language rights (a program which, in 1985, was entrusted to a non-profit organization, the Canadian Council on Social Development).

Three Supreme Court decisions handed down on 1 May 1986 placed a restrictive interpretation on certain of the Constitution's language provisions. In two similar cases *(MacDonald* v. *City of Montreal* and *Bilodeau* v. *Attorney General of Manitoba),* the judges ruled that a summons to appear in court could be worded in either French or English without respect to the language of the citizen summoned, since section 133 of the *Constitution Act, 1867* did not introduce a system of integral bilingualism but rather one of optional unilingualism. In another case *(Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick* v. *Association of Parents for Fairness in Education),* the judges interpreted section 19(2) of the Charter

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

restrictively, ruling that the guarantee of the right to use either French or English before New Brunswick's courts did not include the right to be understood. These three decisions have come as a cold shower to the hopes of official-language minorities, since they limit the extent of the constitutional protection afforded such minorities.

One of the most significant of the language provisions in the Charter is section 23 on minority language education rights, an entirely new section not drawn from the *Official Languages Act*. This section provides substantial guarantees for official language minorities with respect to primary and secondary-level education, based on the criteria of (1) mother tongue, (2) the language of education of parents (in Canada) and (3) the language in which other children in a family are receiving or received their education. By virtue of a special amendment to the original November 1981 constitutional accord (s. 59), the first criterion applies in all provinces except Quebec, while the second and third criteria apply in all 10 provinces.

This section of the Charter is the one that has so far given rise to the most controversy, and it will likely continue to do so for some time to come. The P.Q. Quebec government looked on section 23 as a threat to the survival and autonomy of Quebec, and it became obvious from the ruling handed down by Judge Deschênes in the 1983 suit brought against Quebec's Attorney General by the Quebec Association of Protestant School Boards that there is indeed a conflict between the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and Quebec's *Charter of the French Language*. But for the minority language groups in other provinces, section 23 seemed to arrive just in time to force their provincial governments not only to provide French schools, but also to allow the minorities to manage those schools themselves.

The 1982 constitutional accord was incomplete, however, since the government of Quebec had refused to sign it. At the federal-provincial conferences held at Meech Lake in April and June 1987, the eleven First Ministers reached an agreement in principle that would allow Quebec to resume full participation in the evolution of the Canadian Constitution. While Parliament and eight provinces ratified the Meech Lake

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Accord, the election of new provincial governments eventually blocked ratification.

B. Implementation of the Official Languages Policy within the Federal Government

While much has been accomplished since the implementation of the *Official Languages Act* in 1969, a great deal remains to be done if the federal government is to achieve its stated objectives with respect to language of service, language of work and equitable representation. Both the Commissioner of Official Languages and the Special Joint Committee on Official Languages repeatedly indicated that a combination of legal and administrative remedies is required to ensure compliance and both called for a declaration of the primacy of this Act.

The government finally took action on 25 June 1987, when it tabled in the House a bill on official languages that was a strengthened version of the existing legislation. The contents appeared to meet the expectations of the Commissioner of Official Languages, the various associations that represent language minorities and the parliamentarians with an interest in reform of Canada's language legislation. However, a group of Conservative back-benchers spoke out on behalf of the opponents of bilingualism; and even went so far as to embarrass the government by speaking against the bill in the debate at second reading. On 11 March 1988, the government established a Legislative Committee to study the bill under the chairmanship of Marcel Danis, Deputy Speaker of the House. In June the Committee reported the bill with a number of amendments, most of them technical, that left its principles untouched. After a brief study in the Senate, the bill was given Royal Assent on 28 July 1988.

The new Act contains the following elements: a statement of its primacy over "any other Act of Parliament or regulation", provision for court remedy that will enforce greater respect for the law, measures to ensure better access to justice in both official languages, recognition of Canada's duality, a commitment by the government to support the development of language minorities and promote the use of both official languages throughout Canada, provisions giving Canadians the right to be served in

RECYCLED/RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the language of their choice by federal institutions and federal employees the right to work in the official language of their choice, an increase in the powers of the Commissioner of Official Languages, and a declaration of close cooperation with the provincial governments and municipalities to make possible the development of their services in both official languages. The government also announced its intention of setting up an Official Languages Advisory Board, which would be responsible for advising it on all language issues. Lastly, the Act imposes on the Secretary of State and the President of the Treasury Board the obligation to report annually to Parliament on their respective official language responsibilities.

Following adoption of the Act there was a long delay before the government tabled a significant part of the regulations and directives to the Act that will make it effective. In November 1990 the government finally tabled a draft of the regulations respecting communications with and services to the public. The proposed regulations on sufficient demand are complex and include general rules based on the absolute and relative size of the linguistic minority as well as rules governing specific services - maritime communications, air traffic control, airport, ferry and railway terminals, etc. Additional regulations deal with the bilingual requirements for offices and facilities that offer health, safety and security services or whose national and/or international status requires that they provide services in both languages regardless of demand. Finally, there is a section of regulations dealing with services to the travelling public.

The draft of the proposed regulations respecting communications with and services to the public was referred to the Standing Joint Committee on Official Languages which, beginning on 4 December 1990, heard from a large number of witnesses in the course of 16 public hearings. The Committee tabled its *Report* in early May 1991.

The *Report* made seven recommendations, which, if implemented, would involve only minor amendments to the regulations. Where demand for minority language services has to be determined, the Committee recommended that the methods be determined after consultation with the

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

local linguistic minority and that the evaluation be carried out independently of the federal institution concerned. The Committee also recommended that the local linguistic minority community be consulted before the service area of an office or facility is altered. In a minority report, the representatives of the Liberal Party on the Committee made far-reaching recommendations that would basically re-write the regulations in favour of the official language minorities without regard for costs. The representative of the N.D.P., while supporting the majority report, expressed reservations about the 5% rules and about the failure of the Committee to find some way to recognize the special status of New Brunswick as the only officially bilingual province. A representative of the Conservative Party also noted a dissenting opinion.

The government was sympathetic to the recommendations of the Committee and amended the regulations to ensure that the establishment of "bilingual offices" in major centres will be fully consistent with its obligations under the Charter and the *Official Languages Act* itself, and to ensure that the rights of the travelling public now recognized in Ontario, Quebec and New Brunswick are guaranteed for the future. These and other minor changes were introduced when the regulations were adopted on 16 December 1991.

The regulations on language of work and those on equitable participation in federal institutions must also be presented before the Act can become fully effective.

Under Part X of the *Official Languages Act*, the Commissioner has the power to seek a court remedy if efforts to settle a complaint by agreement fail. In a first test of these new powers, the Commissioner has asked the Federal Court to order Air Canada to place commercial advertisements in French newspapers anywhere in English-speaking Canada where there is "significant demand" when the airline places advertisements in the English press. No date has been set for a hearing.

As for administration, both the Committee and the Commissioner have recommended numerous changes and/or improvements with respect to the official languages policy within the federal public service. These recommendations were aimed at increasing the level of

RECYCLED/RECYCLÉ

bilingualism of senior management and supervisors, ensuring better Francophone representation at all levels and in all sectors of the government, and promoting the increased use of French as the language of work.

Bilingualism presents a serious obstacle to the achievement of a stated goal of the present government, the privatization of the major Crown corporations, as these corporations are important vehicles for the national language policy across the country. The contributions to the national language policy of Crown corporations such as the Canadian Broadcasting Corporation, Air Canada and the Canada Post Corporation explains, at least in part, the lack of progress that has been made thus far in privatizing them.

The federal government's official languages policy has not received wholehearted support, however. In fact, throughout the country, people are objecting more and more openly to its implementation. In November 1987, the new Reform Party of Canada adopted a resolution aimed at preventing any extension of bilingualism in western Canada. Moreover, the Association for the Preservation of English in Canada (APEC) now has followers in several provinces, including New Brunswick, Quebec and Ontario. Although still a fringe group, this movement has succeeded in getting 112 Ontario municipalities (out of 839, or more than 12%) to rise up against Bill 8 on French-language services. Until early 1990, APEC had been most successful in encouraging small towns, villages and townships, mainly in southern and western Ontario, to declare themselves unilingually English. In late January and early February, the northwestern Ontario cities of Sault Ste Marie and Thunder Bay also adopted resolutions to that effect; however, similar resolutions were defeated in the cities of Niagara Falls, Brockville and Kitchener.

With the aim of having its officially bilingual character recognized internationally, Canada has for the last 20 years supported an association of French-speaking countries, set up somewhat on the lines of the English-speaking Commonwealth. However, a Francophone summit did not come about as long as the governments of Quebec and Canada could not agree on the place that Quebec should occupy in such a gathering of states. The

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

arrival on the scene of two new heads of government facilitated the progress of this issue, with the result that it was possible to hold a summit in Paris in February 1986.

C. Official Language Minority Rights

In an article published in *Language and Society* in the summer of 1983, nine of the original members of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism indicated that they believe Canada has "weathered but not solved" the problems of the linguistic crisis they were appointed to examine in the 1960s. Although they rated the guarantees provided by the *Official Languages Act* and the Charter as "fair to good" they also suggested that implementation and administration remain problem areas. At the same time, while they praised initiatives by New Brunswick, they also indicated that most provinces with respect to minority language rights "have a long road to travel."

The 1981 census data on language in Canada, which appeared in a Statistics Canada publication in January 1985, would seem to support the views of the former Commissioners. The data show there is a trend to greater and greater concentration of French in Quebec and of English in the rest of Canada. However, two new phenomena can be observed in these data: French in Quebec neither gained nor lost over this decade, and more and more Anglophones in Quebec and elsewhere in English Canada have become bilingual. Initial data on mother tongue from the 1986 census seem to confirm the geographical polarization of the official languages in this country, since minority groups of each language have experienced a decline over the past five years. Conscious of the precarious situation faced by language minorities in Canada, the Commissioner of Official Languages organized a national colloquium in the fall of 1985, called "The Minorities: Time for Solutions."

Though official languages policy and programs have not attracted much attention from the federal government since the Charter was adopted in 1982, they have been kept in the forefront of provincial governments' concerns by a number of events. They can be examined under the following headings: official recognition of the linguistic minority,

RECYCLED/RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

services in the language of the minority, and linguistic rights before the courts, in the provincial legislatures and in education.

1. Official Recognition of the Language Minority

At the express request of New Brunswick, the Charter's sections on language rights apply to that province, which has been officially bilingual since 1969, when it adopted its own *Official Languages Act*. The implementation of this Act is still problematic, however. In 1986, a task force set up by Premier Hatfield to look into this issue tabled a lengthy report that would have gone a long way toward reinforcing the foundations of the equality of official languages in that province, but it was not followed up. Since the election of the Liberals, little concrete action has been taken, except for the setting up of a standing departmental committee on Acadian and linguistic affairs. However, in August 1989, formation of a New Brunswick wing of the Confederation of Regions (COR) party preaching English unilingualism for the province as its platform brought forth a vigourous verbal response from Premier McKenna, who characterized bilingualism as the nature and future of the province as well as being a matter of justice. The founding convention of the new party suggests that it is drawing support from a narrow spectrum of the population and exploiting the disorganization and demoralization of the provincial Conservatives.

According to the conditions governing its entry into Confederation, Manitoba was to be a bilingual province, but Francophone rights in that province have been restricted by the provincial legislature. The decision in the *Forest* case in 1979 and the *Bilodeau* case in 1982 stirred up some intense controversy regarding language in the province. As a result, the House of Commons adopted a *Resolution on French Language Rights in Manitoba* in 1984. The *Bilodeau* case was appealed to the Supreme Court of Canada and resulted, in 1985, in a historic ruling by the highest court in the land, to the effect that the Manitoba laws passed since 1890 in English only were invalid. The laws were ruled to be temporarily valid, however, in order to avert legal chaos and give the province enough time to have the legislation translated -- this was to be completed before to 31 December 1988 in the case of legislation then in

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

force, procedural rules, and orders of administrative tribunals, and before 31 December 1990 in the case of repealed and lapsed legislation. In July 1987, the *Re-enacted Statutes of Manitoba Act, 1987* was passed in the legislature, in order to re-enact, in both official languages, 85% of the legislation of public interest in force in the province.

In Quebec, the separatist government that had proclaimed French the only official language of that province by adopting the *Charte de la langue française* [Charter of the French Language] in 1977 was defeated in the 1985 elections by the Liberal Party, which delayed introducing amendments to Bill 101. That bill suffered a number of setbacks as a result of rulings by the Court of Appeal and the Supreme Court, and the present government waited for the ruling concerning the language of public notices and signs before announcing its policy on the subject. On 15 December 1988, the Supreme Court invalidated those sections of the Charter of the French Language which related to commercial signs and firms' names. It ruled that the ban on languages other than French was inconsistent with freedom of expression and the right to non-discrimination as guaranteed by both the federal and Quebec charters of human rights and freedoms. However, the Court stated that signs with a marked predominance of French that did not exclude use of another language would meet the test of a "reasonable" limit on these rights.

Although expected, the court decision re-opened Quebec's language dispute. Anglophone opinion in Quebec and elsewhere accepted the "marked predominance of French" formula as a fair compromise, but a powerful element of nationalist Quebeçois sentiment rejected any weakening of the Charter of the French Language. Within a week, the government of Mr. Bourassa tabled, and the Quebec National Assembly adopted, Bill 178, *An Act to Amend the Charter of the French Language*. The Act provides that French only must be used on signs: (1) outside commercial establishments, except for cultural activities or the sale of ethnic specialties; (2) inside certain establishments (such as commercial centres); and (3) inside public means of transport and their access routes. However, it allows the use of another language inside establishments, as long as French is predominant. To protect its measures from court challenge, the Act

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

invokes the "notwithstanding" provisions of the Canadian and Quebec charters of rights and freedoms.

Despite express requests from two Canadian Prime Ministers and the strong pressure exerted on the province throughout the constitutional reform process, Ontario has always refused to declare itself officially bilingual. It has preferred to proceed one step at a time, establishing services in French in certain designated regions and in spheres it considers have a priority. The coming into power of a Liberal government did alter the situation, however, as an enabling bill for the provision of services in French (Bill 8) was passed on 18 November 1986 and came into effect on 19 November 1989.

In Saskatchewan, the question of the status of the French-language minority was brought to the fore by a traffic ticket issued in English only. The Mercure case ended in the Supreme Court on 25 February 1988 with a historic ruling. The country's highest court affirmed that section 110 of the *Northwest Territories Act* was still in force in Saskatchewan, since its legislature had never repealed it. That section states that any person may use either English or French in debates in the Legislative Assembly and in court proceedings and that all ordinances made under the Act are to be printed in both languages. When the province of Saskatchewan was created in 1905, the government had asserted that all the statutes governing the legislative assembly of the Territories would be maintained. On the other hand, the Mercure ruling states that those statutes continued under the terms of the *Saskatchewan Act* may be repealed by the legislature that has jurisdiction. Since Alberta was also created by an Act deriving from the *Northwest Territories Act*, it could be assumed that the conclusions of the Mercure ruling would apply there as well.

On 4 April Mr. Grant Devine's government tabled a bill restricting the newly recognized rights of Saskatchewan's linguistic minority (ironically, rights acknowledged by the bill's bilingual format). The Act grants the Governor in Council full discretion to select the past and future legislation to be issued in both languages, allows the courts five years to publish their rules in both languages, and gives the Legislative Assembly full authority to decide whether its associated

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

documents should be published in both languages. Pending those decisions, the Act confirms that the laws and the proceedings of the legislature have been and will be in English only. The Act represents a step toward recognizing the actual situation in the province, but a step backward in terms of the rights it takes away.

The Alberta government of Premier Getty reacted even more forcefully to the Mercure ruling. In June 1988 the legislature adopted Bill 60, which formally extinguished the historic but long-ignored status of French as an official language in the legislature and courts, leaving only the right to address the legislature in French without first asking permission from the Speaker.

Representatives of the Francophone communities in the two provinces reacted with outrage viewing the respective Acts as attacks on the spirit and letter of the Meech Lake Accord, in which the provincial premiers, including Mr. Devine and Mr. Getty, had pledged that they would preserve the existing rights of their linguistic minorities.

2. Services in the Minority Language

Although official recognition of the linguistic minority has not been very popular among the provinces, there has been, in recent years, a movement toward the provision of some services in the language of the minority; for example, the Ontario bill providing for the provision of services in French by 1989 in regions designated bilingual. In Quebec, Bill 142, passed in 1986, ensures the provision of social and health services to the English-language minority. On the other hand, Quebec's linguistic minority lost some recent battles: for example, the *Office de la langue française* stripped the municipality of Rosemere of its status as a bilingual town, and the National Assembly amended its legislation on cinemas to restrict the screening of English-language films. In Manitoba, government departments and Crown corporations have already established their action plans for making their services bilingual in regions where the official language minority is concentrated; however, an official demonstration of the political will to set up these services is still missing. The situation is about the same in New Brunswick. In

RECYCLED/RECYCLÉ

Saskatchewan, Prince Edward Island and Nova Scotia, ministers announced their intentions of offering some services in the language of the minority.

3. Language Rights in the Courts

The new *Official Languages Act* provides that all provinces must implement Part XIV.1 of the *Criminal Code*, which states that an accused person may choose the official language in which he/she wishes to be tried. French-speaking jurists in some provinces are involved in developing the infrastructure required to deal with this new situation, by forming provincial associations. This was done in Ontario a number of years ago, and in Saskatchewan and New Brunswick quite recently. No difficulties were encountered in the first trials conducted in French in provinces where the practice is new (Saskatchewan in October 1987 and Nova Scotia (Cape Breton) in January 1988).

4. Language Rights in Provincial Legislatures

The Léo Piquette affair in Alberta raised doubts concerning the status of the French language in the Alberta Legislative Assembly, which has ruled that MLAs must obtain the permission of the Speaker of the Assembly before speaking in any language other than English.

The right, pursuant to constitutional provisions, to use French and English in provincial legislatures applies in New Brunswick, Quebec and Manitoba. The Ontario legislature recognizes that its Members have this same right and Queen's Park has also provided simultaneous interpretation services since the fall of 1987. Resolutions providing for the use of both official languages have been adopted in Nova Scotia, Newfoundland and Prince Edward Island. British Columbia remains silent on the subject. The Mercure ruling led to the adoption of new provisions in this area in Saskatchewan and Alberta.

5. Language Rights in Education

Section 23 of the Charter, which provides essential guarantees in the area of education for the English-speaking and French-speaking minorities of Canada, is the constitutional provision which has given rise to the most controversy in the provinces and before the courts.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In 1984, the Supreme Court of Canada ruled that Bill 101's restrictions concerning the language of education were incompatible with section 23 of the Charter and, therefore, of no effect. The "Canada clause" applied. The National Assembly regularized the status of pupils illegally enrolled in English-language schools by passing Bill 58 in June 1986.

In Ontario, in the wake of a landmark decision handed down by the Court of Appeal on the educational rights of the language minority (June 1984), the Davis and Peterson governments recognized the right of every pupil to receive elementary and secondary schooling in his or her mother tongue throughout Ontario (Bill 119), and the right to have French-language schools and classes run by trustees elected by the Francophone population (Bill 75). The government took another step forward on April 11 1988 when it tabled a bill creating a French-language school board in Ottawa-Carleton, thus satisfying a demand first made over 10 years ago. The new Francophone board assumed its responsibilities at the beginning of 1989.

Alberta's Francophones turned to the decision of Ontario's Court of Appeal and section 23 of the Charter to back up their claims to the exclusive right to manage and control existing French language schools. On 15 March 1990, the Supreme Court brought down its decision in the Mahé case. It found that paragraph 23(3)(b) of the Charter granted a varying degree of management and control to minority language parents. A certain number of students could justify the creation of an independent school board, whereas a smaller number of students might warrant only the presence of minority language representatives on existing boards. The Court applied this "variable criterion" principle to the whole of section 23. (For more information about the *Mahé* case, see MR-57E.)

On 18 February 1988, Saskatchewan's Court of Queen's Bench ruled in favour of 11 parents who argued that the province's education law was unconstitutional; the judgment was along the same lines as the 1984 Ontario Court of Appeal ruling. The parents are now demanding the creation of a province-wide French-language school board, which would bring all French schools in the province together under an independent body. In

RECYCLED/RECYCLÉ

response, the government has decided to establish school councils -- *Conseils scolaires fransaskois* -- that will allow Francophone parents to manage their children's schools. Each school council will manage the local affairs of a Francophone school, including facilities, staff, instructional resources and local budgets. The individual local councils will nominate representatives to sit on a central council which will provide advice and oversee the operation of all the Francophone schools.

Throughout the country, then, a number of factors (constitutional power, changes in the status of the official languages, legislative measures, and public funding) have come together to keep language issues in the spotlight.

PARLIAMENTARY ACTION

1969 - Parliament adopted the *Official Languages Act*.

1973 - Parliament adopted a special *Resolution on Official Languages* which reaffirmed the principles of the Act and affirmed the right of public servants to work in the official language of their choice.

1978 - Parliament passed Bill C-42, amending the *Criminal Code* to give all accused persons the right to be heard by a judge or a judge and jury who speak the accused's official language, whether English or French.

1979 - Parliament created a Special Joint Committee on Official Languages to evaluate the progress made after ten years.

1981 - Parliament adopted a *Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty Concerning the Constitution of Canada*, which contained a *Charter of Rights* incorporating the language rights guaranteed in the *Official Languages Act* and other new rights related to minority language education.

October 1983 - Parliament unanimously adopted a Resolution on French Language Rights in Manitoba.

March 1984 - Bill C-26, extending the application of the *Official Languages Act* to Yukon and the Northwest Territories was tabled in the House. It was not, however, taken up again by the new government.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

May 1984 - Parliament created the Standing Joint Committee on Official Languages Policy and Programs, which in February 1986 became the Standing Joint Committee on Official Languages.

June 1987 - The federal government tabled Bill C-72, An Act respecting the status and use of the official languages of Canada.

July 1988 - The new *Official Languages Act* was given Royal Assent.

November 1990 - The government tabled the draft regulations on delivery of federal services to the public in both official languages.

May 1991 - The Standing Joint Committee tabled its *Report*, together with dissenting opinions, on the proposed regulations on delivery of federal services.

May 1991 - The House of Commons struck a Standing Committee on Official Languages to replace the Standing Joint Committee.

June 1991 - Dr. Victor Goldbloom replaced D'Iberville Fortier as Commissioner of Official Languages.

CHRONOLOGY

August 1977 - Adoption by the Quebec National Assembly of the *Charter of the French Language* declaring French the official language of Quebec.

13 December 1979 - Chapter III of Quebec's *Charter of the French Language* and Manitoba's *Official Language Act* was declared unconstitutional by the Supreme Court of Canada.

17 March 1979 - In the Manitoba Legislature, tabling of and first reading given to a bill to revive section 23 of *The Manitoba Act* (1870) and to repeal *The Language Act* of 1890.

14 April 1980 - In the Speech from the Throne, the federal government committed itself to undertaking the process of constitutional reform and to seek to have a declaration of individual rights and freedoms, including language rights, entrenched in the Constitution.

RECYCLED/RECYCLÉ

May 1980 - The referendum in Quebec on separation was defeated by a vote of 59.6% to 40.4%.

September 1980 - Federal-provincial First Ministers' Constitutional Conference failed to arrive at any consensus on constitutional guarantees for language rights.

6 October 1980 - Tabling in Parliament of the Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty the Queen respecting the Constitution of Canada, which, *inter alia*, provided for language guarantees.

17 April 1982 - Proclamation of the *Constitution Act, 1982* including linguistic guarantees in an entrenched Charter of Rights and Freedoms (s. 16 to 20 and 23).

18 May 1983 - The Province of Manitoba indicated its intention to "opt in" to the language provision of the Charter.

June 1984 - The judgment of the Ontario court of Appeal on the educational rights of Francophones.

June 1984 - The Council of the Northwest Territories passed Bill 9-84(2) recognizing the use of native languages and establishing French and English as official languages.

October 1984 - The Commissioner of Official Languages organized a national colloquium in Ottawa, entitled "The Minorities: Time for Solutions."

November 1984 - A judgment of the Supreme Court of Canada ordered the government of Manitoba to translate all its laws into French.

1 May 1986 - Supreme Court of Canada decisions weakened the constitutional protection afforded language minorities with respect to languages used in court.

19 June 1986 - New Brunswick's task force report on language equality was made public.

June 1986 - The Quebec National Assembly passed Bill 58, regularizing the status of pupils illegally enrolled in Quebec's English-language schools.

10 July 1986 - The Legislature of Ontario passed Bill 75, giving Francophones a say in the management of their own schools.

RECYCLED/RECYCLÉ

18 November 1986 - The Ontario Legislature passed Bill 8, guaranteeing provision of services in French in designated regions of the province.

December 1986 - The Quebec National Assembly passed Bill 142, ensuring provision of social and health services in English to Quebec's Anglophone minority.

7 April 1987 - MLA Léo Piquette was refused the right to speak French in the Alberta legislature.

30 April 1987 - The First Ministers, meeting at Meech Lake, reached a preliminary accord that would enable Quebec to sign the 1982 constitutional accord.

27-30 June 1987 - Representatives of all of North America's Francophones met in Quebec City.

2-4 September 1987 - The second Francophone Summit was held in Quebec.

1-2 November 1987 - The Reform Party of Canada held its first conference, at which a resolution against bilingualism was adopted.

November 1987 - A resolution was adopted by Alberta's Legislative Assembly placing French on the same footing as other ethnic languages in Canada.

15 December 1987 - Bill 107, aimed at setting up school boards on the basis of language, was tabled in Quebec's National Assembly.

4 April 1988 - A bill responding to the Supreme Court ruling in the Mercure case was tabled in Saskatchewan's Legislative Assembly; in June, similar legislation was tabled in Alberta.

11 April 1988 - A bill creating a French-language school board in the Ottawa-Carleton region was tabled in Ontario's legislature.

28 July 1988 - The new *Official Languages Act* (Bill C-72) was given Royal Assent.

21 December 1988 - Quebec National Assembly adopted Bill 178 in response to the Supreme Court decision in the *Chaussure Brown's* and *Singer* cases.

15 March 1990 - The Supreme Court decision in Mahé v. Alberta, found that section 23 of the Charter gave parents a right to a varying degree of management and control over minority language schools.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

October 1990 - The Commissioner took Air Canada to court over commercial advertising in the minority language press.

CASES

Jones v. *The Attorney General of New Brunswick*, [1975] 2 S.C.R. 182 583.

Protestant School Board of Greater Montreal v. *Minister of Education of Quebec*, [1976] C.S. 480.

Association des gens de l'air du Québec v. *Lang*, [1978] 2 C.F. 371.

Attorney General of Quebec v. *Blaikie*, [1979] 2 S.C.R. 1016.

Attorney General of Manitoba v. *Forest*, [1979] 2 S.C.R. 1032.

Bilodeau v. *Attorney General of Manitoba*, [1981] 5 W.W.R. 393.

Air Canada v. *Joyal*, [1982] 134 D.L.R. (3d) 410.

Quebec Association of Protestant School Boards v. *Attorney General of Quebec*, [1983] 140 D.L.R. (3d) 33.

Reference re: *Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights*, [1984] 47 O.R. (2d) 1.

Reference Re: Language Rights in Manitoba, [1985] 1 S.C.R. 721.

Mahe v. *Alberta*, [1985] 19 Alta L.R. (2d) 215.

Paquette v. *Attorney General of Alberta*, [1986] 40 Alta L.R. (2d) 38.

Bilodeau v. *Attorney General of Manitoba*, [1986] 1 S.C.R. 449.

MacDonald v. *City of Montreal*, [1986] 1 S.C.R. 460.

Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick v. *Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 S.C.R. 549.

Devine v. *Attorney General of Quebec*, [1987], Quebec Court of Appeal [R.J.Q. 50].

Mercure v. *Attorney-General of Saskatchewan* (February 1988), Supreme Court of Canada [not published].

RECYCLED/RECYCLÉ

SELECTED BIBLIOGRAPHY

(A) Government Publications

Canada, Canadian Intergovernmental Conference Secretariat. *Proposals on the Constitution*, 1971-1978. Ottawa, December 1978.

Canada. *The Charter of Rights and Freedoms: A Guide for Canadians*. Ottawa, 1982.

Canada, Commissioner of Official Languages. *Annual Report*. various years.

Canada, House of Commons, Standing Joint Committee on Official Languages Policy and Programs. *Second Report to Parliament*. June 1985.

Canada, House of Commons, Special Joint Committee on Official Languages. *Fifth Report*. April 1983.

Canada, Privy Council Office. *A National Understanding: The Official Languages of Canada*. Ottawa, 1977.

Canada, Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. *Book 1: The Official Languages*. Ottawa, 1967.

Canada, Statistics Canada. *Language in Canada*. January 1985.

Canada, Treasury Board Secretariat. *The Use of Both Official Languages in the Bilingual Districts of the Federal Public Service, 1981-1983*. December 1984.

Quebec. *Quebec's Policy on the French Language*. March 1977.

(B) Books and Articles

Kerr, K. "The Future of Language Rights Under Canada's Constitutional Options." In *Canada and the New Constitution*, Vol. 1. S. Beck and I. Bernier, eds. I.R.P.P., Montreal, 1983, p. 307-332.

Language and Society, No. 10, Summer 1983. Special Issue: "The Linguistic Challenge of the 80's: Issues in Bilingualism."

Language and Society, No. 12, Winter 1984. Special Issue: "The Immersion Phenomenon."

Language and Society, No. 17, March 1986. Special Issue: "The Minorities: Time for Solutions."

Language and Society, No. 20, Fall 1987. First issue in a new series.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Magnet, J.E. "Canada's Linguistic Revolution: Perspectives on Sections 16-22 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms." Occasional Paper, Faculty of Law, University of Ottawa.

Tremblay, A. "Languages Rights." In *Canadian Charter of Rights and Freedoms; Commentary.* W.S. Tarnopolsky and G. Beaudoin, eds. Carswell, Toronto, 1982, p. 443-66.

Wilson, V. Seymour. "Language Policy." In *Issues in Canadian Public Policy.* B. Doern and V.S. Wilson, eds. Macmillan, Toronto, 1974.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX

Official Languages of Canada

Official languages of Canada

16. (1) English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada.

Official languages of New Brunswick

(2) English and French are the official languages of New Brunswick and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the legislature and government of New Brunswick.

Advancement of status and use

(3) Nothing in this Charter limits the authority of Parliament or a legislature to advance the equality of status or use of English and French.

Proceedings of Parliament

17. (1) Everyone has the right to use English or French in any debates and other proceedings of Parliament.

Proceedings of New Brunswick legislature

(2) Everyone has the right to use English or French in any debates and other proceedings of the legislature of New Brunswick.

Parliamentary statutes and records

18. (1) The statutes, records and journals of Parliament shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.

New Brunswick statutes and records

(2) The statutes, records and journals of the legislature of New Brunswick shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.

Proceedings in courts established by Parliament

19. (1) Either English or French may be used by any person in, or in any pleading in or process issuing from, any court established by Parliament.

Proceedings in New Brunswick courts

(2) Either English or French may be used by any person in, or in any pleading in or process issuing from, any court of New Brunswick.

Communications by public with federal institutions

20. (1) Any member of the public in Canada has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of an institution of the Parliament or government of Canada in English or French, and has the same right with respect to any other office of any such institution where

(*a*) there is a significant demand for communications with and services from that office in such language; or

(*b*) due to the nature of the office, it is reasonable that communications with and services from that office be available in both English and French.

Communications by public with New Brunswick institutions

(2) Any member of the public in New Brunswick has the right to communicate with, and to receive available services from, any office of an institution of the legislature or government of New Brunswick in English or French.

Continuation of existing constitutional provisions

21. Nothing in sections 16 to 20 abrogates or derogates from any right, privilege or obligation with respect to the English and French languages, or either of them, that exists or is continued by virtue of any other provision of the Constitution of Canada.

Rights and privileges preserved

22. Nothing in sections 16 to 20 abrogates or derogates from any legal or customary right or privilege acquired or enjoyed either before or after the coming into force of this Charter with respect to any language that is not English or French.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Minority Language Educational Rights

Language of instruction

23. (1) Citizens of Canada

(*a*) whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority population of the province in which they reside, or

(*b*) who have received their primary school instruction in Canada in English or French and reside in a province where the language in which they received that instruction is the language of the English or French linguistic minority population of the province,

have the right to have their children receive primary and secondary school instruction in that language in that province.

Continuity of language instruction

(2) Citizens of Canada of whom any child has received or is receiving primary or secondary school instruction in English or French in Canada, have the right to have all their children receive primary and secondary school instruction in the same language.

Application where numbers warrant

(3) The right of citizens of Canada under subsections (1) and (2) to have their children receive primary and secondary school instruction in the language of the English or French linguistic minority population of a province

(*a*) applies wherever in the province the number of children of citizens who have such a right is sufficient to warrant the provision to them out of public funds of minority language instruction; and

(*b*) includes, where the number of those children so warrants, the right to have them receive that instruction in minority language educational facilities provided out of public funds.

Commencement of paragraph 23(1)(a) in respect of Quebec

59. (1) Paragraph 23(1)(*a*) shall come into force in respect of Quebec on a day to be fixed by proclamation issued by the Queen or the Governor General under the Great Seal of Canada.

Authorization of Quebec

(2) A proclamation under subsection (1) shall be issued only where authorized by the legislative assembly or government of Quebec.

Repeal of this section

(3) This section may be repealed on the day paragraph 23(1)(*a*) comes into force in respect of Quebec and this Act amended and renumbered, consequential upon the repeal of this section, by proclamation issued by the Queen or the Governor General under the Great Seal of Canada.*

---

* Section 59 of the *Constitution Act*, 1982, is not a part of the Charter of Rights and Freedoms. However, it is reproduced here because it directly relates to the subject of minority language education rights.

Bulletin d'actualité 86-11F

LE BILINGUISME OFFICIEL AU CANADA

Grant Purves
Division des affaires politiques et sociales

Le 18 avril 1986
Révisé le 13 mars 1992

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-1/86-11-1992-03F
ISBN 0-660-93873-1

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE BILINGUISME OFFICIEL AU CANADA

DÉFINITION DU SUJET

Malgré l'enchâssement des droits linguistiques dans la Constitution, de nombreuses questions restent en suspens en ce qui concerne la mise en oeuvre de la politique des langues officielles au gouvernement fédéral, comme en témoignent les rapports annuels et spéciaux du Commissaire aux langues officielles ainsi que les rapports du Comité mixte spécial sur les langues officielles. De plus, les questions linguistiques continuent de susciter la controverse tant en Alberta qu'en Ontario et sont devenues une nouvelle source de conflits politiques en Saskatchewan. Au Québec, la philosophie "territoriale" des droits linguistiques se heurte toujours à la conception "institutionnelle" du gouvernement fédéral, qui lui est diamétralement opposée, tandis que les Chartes respectives des deux gouvernements sont contestées devant les tribunaux. Enfin, des chiffres tirés des recensements de 1981 et de 1986 laissent entendre que les tendances démographiques conservent une orientation qui va à l'encontre de la politique fédérale. Le bilinguisme officiel au Canada demeure toujours un sujet d'actualité au cours de la deuxième décennie de son application.

La présente étude aborde trois domaines permanents de préoccupations qui touchent les droits et la politique linguistiques au Canada, à savoir: 1) les conséquences de l'enchâssement des droits linguistiques dans la Constitution; 2) les problèmes pratiques de l'application de la politique sur les langues officielles dans l'administration fédérale; et 3) la situation des droits des minorités de langue officielle dans les différentes provinces.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

Le Canada est une société pluraliste, mais contrairement à beaucoup d'autres sociétés de ce genre, sa tradition politique tend à renforcer plutôt qu'à niveler les différences - de langue, de religion et de culture - mises en relief par les divisions territoriales et les disparités économiques. On peut soutenir que la langue est le plus important de tous ces facteurs de différenciation, puisqu'elle a façonné l'appareil politique et influencé les décisions politiques depuis la Confédération*.

En réponse à la "révolution tranquille" des années 60 au Québec et, ensuite, à l'élection du Parti québécois en 1976, le gouvernement fédéral a, au cours des vingt dernières années, tenté de régler la question linguistique par l'application d'une politique de bilinguisme officiel. Malgré ses grandes réalisations, le bilinguisme "institutionnel" n'a pas obtenu le succès escompté ni réussi à être mis en oeuvre dans plusieurs provinces dont l'électorat regroupe une importante minorité linguistique. Dans ce contexte et après la promesse d'un "fédéralisme renouvelé" faite par les hommes politiques fédéraux pendant la campagne référendaire québécoise de 1980, la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui assure des garanties importantes en matière de langues officielles, a été au coeur du processus de révision constitutionnelle qui a abouti à l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Plus récemment, l'*Accord constitutionnel de 1987* a reconnu l'existence au pays de Canadiens d'expression anglaise et de Canadiens d'expression française, tout en soulignant le caractère distinct de la société québécoise.

A. La Charte et ses conséquences en matière linguistique

Avec l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le concept des langues officielles au Canada a été intégré à la Constitution.

---

* Pour une étude approfondie de l'évolution historique des questions linguistiques au Canada, voir l'étude générale BP-74F, *La politique linguistique au Canada*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Si les articles 16 à 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés* ne font que confirmer certains des droits que la *Loi sur les langues officielles* de 1969 garantissait déjà, notamment que l'anglais et le français sont les langues officielles du Canada et peuvent être utilisées indifféremment au Parlement fédéral, par les tribunaux fédéraux ainsi que dans les communications entre les administrés et les institutions fédérales, ils offrent aussi des garanties additionnelles. (On trouvera en annexe le texte des articles 16 à 23 de la Charte.)

À l'article 16, par exemple, on reconnaît aux deux langues "un statut et des droits et privilèges égaux" quant à leur usage dans "les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada". D'après l'interprétation de plusieurs juristes, cet article vise la langue de travail et la participation équitable et s'applique aux sociétés d'État fédérales et à d'autres organismes gouvernementaux auparavant exclus. De plus, l'article 24 de la Charte prévoit un mécanisme de recours, lacune évidente dans l'ancienne *Loi sur les langues officielles* (mais corrigée dans la Loi de 1988). De nombreux constitutionnalistes ont prévu que les articles 16 à 20 allaient provoquer des poursuites devant les tribunaux, et c'est avec grand intérêt que les observateurs surveillent l'évolution du droit jurisprudentiel dans ce domaine. La contestation judiciaire n'a pas tardé, en partie grâce à un programme d'appui financier aux Canadiens qui désirent contester devant les tribunaux le traitement qui est fait à leurs droits linguistiques (programme qui a été confié en 1985 à un organisme sans but lucratif, le Conseil canadien de développement social).

Trois jugements de la Cour suprême du Canada rendus le 1er mai 1986 ont interprété de façon restrictive certaines prescriptions constitutionnelles en matière linguistique. Dans deux causes similaires (*MacDonald* c. *Ville de Montréal* et *Bilodeau* c. *Procureur général du Manitoba*), les juges ont décidé qu'une sommation à comparaître devant un tribunal pouvait être rédigée en français ou en anglais sans égard à la langue du citoyen en cause, puisque l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* instaure un système non pas de bilinguisme intégral, mais plutôt d'unilinguisme optionnel. Dans une autre affaire (*Société des*

RECYCLÉS-RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Acadiens du Nouveau-Brunswick c. *Association of Parents for Fairness in Education)*, les juges ont interprété le paragraphe 19(2) de la Charte de façon restrictive en statuant que la garantie de l'utilisation du français ou de l'anglais devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick n'incluait pas la garantie de la compréhension. Ces trois jugements ont eu l'effet d'une douche froide pour les aspirations des minorités de langue officielle, puisqu'ils limitent l'étendue de la protection constitutionnelle qui leur est accordée.

L'article 23 de la Charte, qui traite des droits à l'instruction dans la langue de la minorité, est une des dispositions linguistiques les plus importantes. Il s'agit d'un article inédit, qui n'est pas tiré de la *Loi sur les langues officielles*. Il assure des garanties essentielles aux minorités francophones et anglophones en ce qui concerne l'instruction aux niveaux primaire et secondaire et ce, en fonction de trois critères: 1) la langue maternelle, 2) la langue d'instruction des parents (au Canada), et 3) la langue d'instruction des autres enfants de la famille. En vertu d'une modification spéciale apportée au premier accord constitutionnel de novembre 1981 (art. 59), le premier critère s'applique à toutes les provinces, sauf le Québec, tandis que les deuxième et troisième s'appliquent à toutes les provinces.

C'est cet article de la Charte qui a soulevé, jusqu'à présent, la plus vive controverse, et il risque de le faire encore pour un bon moment. Pour le gouvernement indépendantiste québécois, l'article 23 représentait une menace à la survie et à l'autonomie du Québec. D'ailleurs, la décision du juge Deschênes dans la cause de l' *Association québécoise des commissions scolaires protestantes* c. le *Procureur général du Québec* (1983) a clairement indiqué que le conflit entre cet article de la Charte canadienne et la Charte québécoise de la langue française est flagrant. Mais pour les groupes minoritaires des autres provinces canadiennes, l'article 23 est apparu comme une planche de salut qui allait forcer les gouvernements provinciaux à leur accorder, non seulement leurs propres écoles françaises, mais aussi la responsabilité de les gérer.

Cependant, l'entente constitutionnelle de 1982 n'était pas complète, puisque le gouvernement du Québec avait refusé d'y apposer sa

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

signature. Lors de conférences fédérales-provinciales tenues au lac Meech en avril et en juin 1987, les onze premiers ministres sont parvenus à un accord de principe qui devrait "permettre au Québec de reprendre sa place, à part entière, dans l'évolution constitutionnelle canadienne". Bien que le Parlement et huit provinces aient ratifié l'Accord du lac Meech, l'élection d'un nouveau gouvernement dans deux provinces en a finalement empêché sa ratification.

B. Mise en oeuvre de la politique des langues officielles au sein de l'administration fédérale

D'immenses progrès ont été réalisés depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les langues officielles* en 1969; toutefois, le gouvernement fédéral a encore beaucoup à accomplir s'il veut atteindre les objectifs qu'il s'est fixés pour la langue de service, la langue de travail et la participation équitable. Le Commissaire aux langues officielles et le Comité mixte spécial sur les langues officielles ont à maintes reprises insisté sur le fait que des mesures à la fois juridiques et administratives s'imposaient en vue d'assurer le respect de la loi et ont tous deux réclamé une affirmation de la primauté de cette loi.

Le gouvernement s'est enfin exécuté le 25 juin 1987 en déposant à la Chambre son projet de loi sur les langues officielles, qui était une version renforcée de la loi actuelle. Le texte semblait répondre aux attentes du Commissaire aux langues officielles, des associations représentant les minorités ainsi que des parlementaires intéressés par la réforme linguistique. Par contre, un groupe de députés conservateurs d'arrière-ban s'est fait le porte-parole de l'élément anti-bilinguisme au pays, allant même jusqu'à gêner le gouvernement par des interventions contre le projet de loi lors du débat en deuxième lecture. Le 11 mars 1988, le gouvernement a constitué le comité législatif chargé d'étudier le projet de loi. C'est le vice-président de la Chambre, Marcel Danis, qui a présidé le comité. En juin, le comité a fait rapport du projet de loi en y apportant un certain nombre d'amendements; la plupart étaient de pure forme et laissaient intacts ses principes de base. Après une brève étude par le Sénat, le projet de loi a reçu la sanction royale le 28 juillet 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On retrouve les éléments suivants dans la nouvelle Loi: l'énoncé de la primauté de la loi sur les autres lois fédérales, un recours judiciaire permettant de mieux faire respecter la loi, des mesures pour assurer un meilleur accès à la justice dans les deux langues officielles, la reconnaissance de la dualité canadienne, l'engagement du gouvernement à appuyer le développement des minorités et à promouvoir l'usage des deux langues dans tout le Canada, des dispositions reconnaissant aux Canadiens le droit d'être servis dans la langue de leur choix par les institutions fédérales et aux employés de l'État le droit de travailler dans leur langue, un accroissement des pouvoirs du Commissaire aux langues officielles et l'annonce d'une collaboration étroite avec les gouvernements provinciaux et municipaux pour permettre le développement de leurs services dans les deux langues officielles. Le gouvernement a de plus annoncé son intention de mettre sur pied un Conseil consultatif canadien des langues officielles, qui serait chargé de l'aviser sur toutes les questions linguistiques. Enfin, la Loi impose au Secrétaire d'État et au Président du Conseil du Trésor l'obligation de rendre compte annuellement au Parlement de leurs responsabilités respectives en matière de langues officielles.

Après l'adoption de la nouvelle loi, le gouvernement a beaucoup tardé à déposer une bonne partie du règlement et des directives habilitants pour en rendre l'application effective. En novembre 1990, il a finalement déposé un projet de règlement sur les communications et les services au public. Le règlement proposé sur la demande suffisante est complexe et englobe, d'une part, des règles générales fondées sur l'importance absolue et relative de la minorité linguistique et, d'autre part, des règles régissant certains services bien précis dont les communications maritimes, le contrôle de la circulation aérienne, les aérogares ainsi que les gares maritimes et ferroviaires. Il est question dans une partie du règlement des exigences en matière de bilinguisme imposées aux bureaux et installations qui offrent des services en matière de santé, de sûreté et de sécurité ou qui, de par leur statut national et international, ou les deux, sont tenus d'offrir leurs services dans les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

deux langues officielles peu importe la demande. Enfin, une partie du règlement traite des services au public voyageur.

L'avant-projet de règlement sur les communications avec le public et la prestation de services été renvoyé au Comité mixte permanent des langues officielles qui, le 4 décembre 1990, a entamé une série de 16 audiences publiques, au cours desquelles il a entendu de nombreux témoins. Le Comité a déposé son rapport au début du mois de mai 1991.

Ce rapport contient 7 recommandations qui, si elles sont mises en oeuvre, n'entraîneront que des modifications mineures au règlement. Pour ce qui est de déterminer la demande de services dans les langues minoritaires, le Comité recommande que des méthodes soient mises au point après consultation avec la minorité linguistique locale et que l'évaluation soit effectuée indépendamment de l'institution fédérale concernée. Le Comité recommande également que la minorité linguistique locale soit consultée avant que soient transformés les bureaux ou les installations. Dans un rapport minoritaire, les membres libéraux du Comité ont fait des recommandations d'une grande portée, qui exigeraient une refonte complète du règlement en faveur des minorités de langue officielle, sans égard pour les coûts. Le représentant du NPD a approuvé le rapport majoritaire, mais a émis certaines réserves quant à la règle de proportionnalité de 5 p. 100 et au fait que le Comité n'a pas trouvé le moyen de reconnaître le statut spécial du Nouveau-Brunswick, seule province officiellement bilingue. Un représentant du Parti conservateur a également exprimé une opinon dissidente.

Le gouvernement a accueilli favorablement les recommandations du Comité et a modifié le règlement afin de s'assurer que la création de "bureaux bilingues" dans les grands centres respecte intégralement les obligations qui lui incombent en vertu de la Charte et de la *Loi sur les langues officielles* et de veiller à ce que les droits du public voyageur qui sont maintenant reconnus en Ontario, au Québec et au Nouveau-Brunswick soient garantis à l'avenir. Ces modifications, ainsi que des changements mineurs, ont été apportées lorsque le règlement a été adopté le 16 décembre 1991.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le règlement sur la langue de travail et celui sur la participation équitable dans les institutions fédérales doivent également être déposés avant que la loi n'entre entièrement en vigueur.

Aux termes de la Partie X de la *Loi sur les langues officielles,* le commissaire est habilité à exercer un recours devant les tribunaux si aucun règlement n'est survenu. Pour éprouver une première fois ses nouveaux pouvoirs, le commissaire a demandé à la Cour fédérale d'ordonner à Air Canada de placer des annonces dans tous les journaux francophones publiés dans les régions du Canada anglais où l'emploi du français fait l'objet d'une "demande importante", lorsque la société aérienne faite de la publicité dans les journaux anglais. Aucune date n'a encore été fixée pour l'audition.

Sur le plan administratif, le Comité parlementaire et le Commissaire aux langues officielles ont tous deux recommandé divers changements et améliorations en ce qui concerne la politique des langues officielles au sein de la fonction publique fédérale. Ces recommandations visent à rehausser le niveau de bilinguisme des cadres supérieurs et des surveillants, à assurer une meilleure représentation des francophones à tous les échelons et dans tous les secteurs de l'administration publique et à promouvoir une plus grande utilisation du français comme langue de travail.

Le bilinguisme pose un obstacle sérieux à la concrétisation d'un but avoué du gouvernement actuel, soit la privatisation des principales sociétés d'État. C'est que celles-ci sont d'importants véhicules de la politique linguistique nationale d'un océan à l'autre. La contribution de sociétés comme Radio-Canada, Air Canada et la Société canadienne des postes à la politique linguistique nationale explique, du moins en partie, le peu de progrès accompli à ce jour en vue de leur privatisation.

La politique des langues officielles du gouvernement fédéral ne recueille pas que des appuis et, dans tout le pays, des citoyens s'expriment de plus en plus ouvertement contre son application. C'est ainsi que le tout nouveau Parti Réformiste du Canada a adopté en novembre 1987 une résolution visant à empêcher toute extension du bilinguisme dans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'Ouest canadien. Pour sa part, l'Association for the Preservation of English in Canada (APEC) compte maintenant des adeptes dans plusieurs provinces dont le Nouveau-Brunswick, le Québec et l'Ontario. Bien qu'encore marginal, ce mouvement a réussi à dresser 112 municipalités ontariennes (sur 839, soit 12 p. 100) contre le projet de loi 8 sur les services en français. Jusqu'au début de 1990, l'APEC a pu encourager de petites villes, des villages et des cantons (townships), surtout dans le sud et dans l'ouest de l'Ontario, à se déclarer unilingue anglais. À la fin de janvier et au début de février, les villes de Sault-Ste-Marie et de Thunder Bay, dans le nord-ouest de la province, ont elles aussi adopté des résolutions en ce sens; cependant, de semblables résolutions ont été rejetées à Niagara Falls, à Brockville et à Kitchener.

Afin de faire reconnaître son bilinguisme officiel au niveau international, le Canada appuyait depuis une vingtaine d'années le regroupement des pays francophones, un peu à la manière du Commonwealth anglophone. Cependant, un sommet des pays francophones ne parviendrait à voir le jour que lorsque les dirigeants du Québec et du Canada s'entendraient sur la place que devrait occuper le Québec dans un tel regroupement d'États. L'arrivée de deux nouveaux chefs à la tête de ces gouvernements a permis de faire avancer le dossier, tant et si bien qu'un premier sommet a pu se tenir à Paris en février 1986.

C. Les droits linguistiques des minorités de langue officielle

Dans un article publié dans *Langue et société*, à l'été 1983, neuf des anciens membres de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme ont indiqué qu'à leur avis, le Canada avait affronté, mais non résolu les problèmes de la crise linguistique qu'ils avaient mandat d'étudier dans les années 60. Tout en estimant que les garanties fournies par la *Loi sur les langues officielles* et la Charte étaient "assez bonnes", les anciens commissaires ont précisé que leur application constituait toujours un problème. Par ailleurs, tout en faisant l'éloge des initiatives prises par le Nouveau-Brunswick, ils ont souligné que la plupart des provinces ont encore un long chemin à parcourir en ce qui concerne les droits linguistiques des minorités.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les données du recensement de 1981 sur la situation linguistique au Canada, parues dans une publication de Statistique Canada en janvier 1985, tendaient à donner raison aux anciens commissaires. En effet, ces données soulignaient la tendance à une concentration linguistique de plus en plus grande sur les territoires du Québec français et du Canada anglais. Cependant, deux phénomènes nouveaux sont apparus dans ces données: le français n'a accusé ni perte ni gain au Québec dans les années 70, et de plus en plus d'anglophones au Québec et ailleurs dans le Canada anglais sont devenus bilingues. Les premières données du recensement de 1986 sur la langue maternelle viennent encore confirmer la polarisation territoriale des langues au pays, puisque les deux minorités ont connu une diminution au cours des cinq dernières années. Conscient de la précarité de la situation des groupes linguistiques minoritaires au pays, le Commissaire aux langues officielles a organisé, à l'automne 1985, un colloque national intitulé "Les minorités: le temps des solutions".

Si la politique et les programmes de langues officielles ont suscité peu d'attention de la part du gouvernement fédéral depuis l'adoption de la Charte en 1982, plusieurs faits nouveaux ont maintenu la question linguistique au premier plan des préoccupations des gouvernements provinciaux. On peut les regrouper sous les titres suivants: reconnaissance officielle de la minorité linguistique, services dans la langue de la minorité, et droits linguistiques devant les tribunaux, au sein des législatures provinciales et dans le secteur de l'éducation.

1. Reconnaissance officielle de la minorité linguistique

À la demande expresse du Nouveau-Brunswick, les articles de la Charte sur les droits linguistiques s'appliquent à cette province. Cette dernière est d'ailleurs officiellement bilingue depuis 1969, puisqu'elle a adopté cette année-là sa propre *Loi sur les langues officielles,* mais l'application de cette loi demeure toujours problématique. Un groupe d'étude chargé par le Premier ministre Hatfield d'éclaircir cette question a déposé en 1986 un rapport volumineux qui allait loin pour consolider les assises de l'égalité des langues officielles dans cette province, mais aucune suite n'y a été donnée. Depuis l'élection du Parti libéral, peu de gestes concrets ont été posés,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

si ce n'est la mise sur pied d'un comité ministériel permanent chargé des questions acadiennes et linguistiques. Cependant, en août 1989, la formation, dans la province, d'une aile du parti Confederation of Regions (COR), dont le programme préconise l'unilinguisme anglais, a poussé le premier ministre McKenna à déclarer avec détermination que le bilinguisme fait partie de la nature et de l'avenir du Nouveau-Brunswick et qu'il s'agit d'une question de justice. D'après ce qui ressort de son congrès de fondation, le nouveau parti recueillerait l'appui d'une faible proportion de la population et miserait sur le manque d'organisation et l'abattement des Conservateurs de la province.

Selon les conditions de son entrée dans la Confédération, le Manitoba devait être une province bilingue, mais les droits des francophones y ont été restreints par la législature provinciale. Les jugements Forest, en 1979, et Bilodeau, en 1982, ont ranimé de vives controverses linguistiques dans cette province si bien qu'en 1984, la Chambre des communes a adopté une *Résolution sur les droits linguistiques des francophones au Manitoba*. Portée en appel devant la Cour suprême du Canada, l'affaire Bilodeau a donné lieu à un jugement historique du plus haut tribunal du pays qui a statué, en 1985, que les lois adoptées au Manitoba en anglais seulement depuis 1890 étaient invalides. Exceptionnellement, la Cour les a considérées comme temporairement valides, en vue d'éviter un chaos juridique, et elle a accordé à la province un délai suffisant pour en effectuer la traduction, qui devrait être terminée avant le 31 décembre 1988 pour les lois actuellement en vigueur ainsi que les règles de procédure et les ordonnances des tribunaux administratifs et avant le 31 décembre 1990 pour les autres lois abrogées et périmées. En juillet 1987, la législature a adopté la *Loi sur les lois réadoptées du Manitoba de 1987*, qui a eu pour effet de réadopter dans les deux langues officielles 85 p. 100 des lois d'intérêt public en vigueur dans la province.

Au Québec, le gouvernement indépendantiste qui avait proclamé le français seule langue officielle de cette province par l'adoption de la *Charte de la langue française* en 1977 a été défait aux élections de 1985 par le Parti libéral, qui a mis du temps à proposer des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

modifications à la loi 101. Celle-ci a connu quelques revers par suite de certains jugements de la Cour d'appel et de la Cour suprême, et le gouvernement actuel a attendu le jugement concernant la langue d'affichage avant de faire connaître sa politique à ce sujet. Le 15 décembre 1988, la Cour suprême a invalidé les articles de la *Charte de la langue française* portant sur l'affichage et les raisons sociales. Elle a statué que l'interdiction de toute autre langue que le français dans l'affichage était contraire à la liberté d'expression et au droit à l'égalité garantis dans les chartes canadienne et québécoise des droits et libertés. Toutefois, la Cour a conclu que le fait d'exiger la prédominance marquée du français sur les autres langues, dont l'usage ne serait pas exclu, serait considéré comme une limite "raisonnable" à ces droits.

Quoique prévue, la décision de la Cour a rouvert le débat linguistique au Québec. Les anglophones au Québec et ailleurs au pays ont convenu que la "prédominance marquée du français" était un compromis acceptable, mais un groupe important de nationalistes québécois a rejeté tout affaiblissement de la *Charte de la langue française*. Dans la semaine qui a suivi le jugement de la Cour, le gouvernement de M. Bourassa a déposé et fait adopter par l'Assemblée nationale le projet de loi 178, *Loi modifiant la Charte de la langue française*. Selon cette loi, seul le français doit apparaître: 1) sur les affiches situées à l'extérieur des établissements commerciaux, sauf dans le cas d'activités culturelles ou de la vente de spécialités de groupes ethniques; 2) sur celles placées à l'intérieur de certains établissements (comme les centres commerciaux); et 3) sur celles installées à l'intérieur des moyens de transport public et de leurs accès. La loi 178 autorise cependant l'usage d'une autre langue à l'intérieur des établissements, pourvu que le français prédomine. Pour éviter que les mesures qui y sont prévues ne soient contestées devant les tribunaux, la loi est protégée par les dispositions dérogatoires ("clauses nonobstant") des chartes canadienne et québécoise des droits et libertés.

Malgré la demande expresse de deux Premiers ministres du Canada et les fortes pressions exercées sur elle lors du processus de réforme constitutionnelle, la province de l'Ontario a toujours refusé de se déclarer officiellement bilingue. Elle préférait procéder par étapes, en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

établissant des services en français dans certaines régions désignées et dans des domaines jugés prioritaires. L'arrivée au pouvoir d'un gouvernement libéral a toutefois changé les choses puisqu'un projet de loi-cadre (projet de loi 8) pour la prestation des services en français a été adopté le 18 novembre 1986 et est entré en vigueur le 19 novembre 1989.

En Saskatchewan, une contravention unilingue anglaise a amené au premier plan de l'actualité la question du statut de la minorité linguistique. L'affaire Mercure a connu son aboutissement devant la Cour suprême du Canada le 25 février 1988, dans un autre jugement historique. Cette fois, la plus haute instance judiciaire au pays a statué que l'article 110 de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* est toujours applicable en Saskatchewan, puisque l'assemblée législative de cette province ne l'a jamais abrogé. Selon cet article, "Toute personne pourra faire usage soit de la langue anglaise, soit de la langue française, dans les débats de l'Assemblée législative ainsi que dans les procédures devant les cours de justice; [...] et toutes les ordonnances rendues sous l'empire du présent acte seront imprimées dans ces deux langues". Lorsque la province de la Saskatchewan a été créée en 1905, le gouvernement avait prévu le maintien de toutes les lois régissant l'assemblée législative des territoires. Le jugement Mercure affirme cependant que ces lois, dont l'existence a été maintenue aux termes de la *Loi sur la Saskatchewan*, peuvent être abrogées par la législature compétente. Puisque l'Alberta a été constituée par une loi similaire découlant de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, on pourrait présumer que les conclusions du jugement Mercure s'y appliqueraient aussi.

Le 4 avril dernier, le gouvernement de M. Grant Devine a déposé un projet de loi tendant à restreindre les droits nouvellement reconnus de la minorité linguistique, le format bilingue du projet de loi faisant paradoxalement foi de cette reconnaissance. Cette loi donne au gouverneur en conseil toute la discrétion voulue pour choisir, parmi les lois provinciales passées et futures, celles qui devraient paraître dans les deux langues; elle accorde un délai de cinq ans aux tribunaux avant de les obliger à publier leurs règles dans les deux langues, et elle laisse à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'assemblée législative pleine latitude pour décider si les documents qui s'y rattachent devraient être publiés dans les deux langues. En attendant ces décisions, la loi confirme l'unilinguisme anglais passé et futur des lois et des travaux de la législature. La loi représente un pas en avant par rapport à la situation actuelle dans cette province, mais un recul pour ce qui est des droits réels qu'elle abroge.

En Alberta, le gouvernement du premier ministre Getty a réagi encore plus énergiquement au jugement Mercure. En juin 1988, l'Assemblée législative a en effet adopté le projet de loi 60, qui a officiellement aboli le statut historique du français, dont on ne tenait plus compte depuis longtemps, en tant que langue officielle à l'Assemblée législative et devant les tribunaux, ne préservant que le droit de s'adresser à l'Assemblée législative en français sans avoir à en demander l'autorisation au Président.

Les représentants des francophones des deux provinces y ont vu un affront à l'esprit et à la lettre de l'Accord du lac Meech, par lequel les premiers ministres provinciaux, dont MM. Devine et Getty, s'étaient engagés à préserver les droits acquis de leur minorité linguistique.

2. Services dans la langue de la minorité

Si la reconnaissance officielle de la minorité n'a pas été très populaire parmi les provinces, les dernières années ont quand même vu un mouvement vers l'établissement de certains services dans la langue de la minorité. La loi-cadre ontarienne, par exemple, prévoit que des services en français devront être offerts d'ici 1989 dans les régions désignées bilingues. Au Québec, la loi 142, adoptée en 1986, assure la prestation de services sociaux et de santé à la minorité de langue anglaise. Par contre, la minorité linguistique du Québec a dû subir certains reculs ces derniers temps, par exemple quand l'Office de la langue française a retiré le statut de ville bilingue à la Municipalité de Rosemère ou encore quand l'Assemblée nationale a modifié la *Loi du cinéma*, restreignant de fait la présentation de film anglais. Au Manitoba, les ministères et les sociétés d'État ont déjà établi leur plan d'action pour bilinguiser leurs services dans les régions où se concentre la minorité; cependant, il manque toujours une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

manifestation officielle de la volonté politique requise pour mettre en place ces services. La situation en est à peu près au même point au Nouveau-Brunswick. En Saskatchewan, à l'Île-du-Prince-Édouard et en Nouvelle-Écosse, des ministres ont fait part de leur intention d'offrir certains services dans la langue de la minorité.

3. Droits linguistiques devant les tribunaux

La nouvelle *Loi sur les langues officielles* prévoit que toutes les provinces devront appliquer la partie XIV.I du *Code criminel*, selon laquelle tout accusé peut choisir la langue officielle dans laquelle il veut être jugé. À ce jour, seules trois provinces n'ont pas encore appliqué ce principe, soit la Colombie-Britannique, l'Alberta et Terre-Neuve. Les juristes de langue française de certaines provinces participent au développement des infrastructures nécessaires à cette nouvelle situation, notamment en se regroupant en associations provinciales. Ils l'ont fait en Ontario il y a quelques années, et en Saskatchewan et au Nouveau-Brunswick tout récemment. Les premiers procès en français se sont déjà déroulés sans difficulté dans certaines provinces où cette pratique est toute nouvelle, soit en Saskatchewan en octobre 1987 et en Nouvelle-Écosse (au Cap-Breton) en janvier 1988.

4. Droits linguistiques au sein des législatures provinciales

En Alberta, l'affaire Léo Piquette a mis en cause le statut accordé à la langue française au sein de l'assemblée législative provinciale, qui a statué que les députés devaient obtenir la permission du président de l'assemblée avant de parler toute langue autre que l'anglais.

Selon les dispositions constitutionnelles, le droit d'employer le français et l'anglais dans les législatures provinciales s'applique au Nouveau-Brunswick, au Québec et au Manitoba. La législature ontarienne reconnaît aussi ce droit à ses députés et, depuis l'automne 1987, Queen's Park offre en plus un service d'interprétation simultanée. Des résolutions prévoyant l'usage des deux langues officielles sont en vigueur en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard, tandis que la Colombie-Britannique est muette sur le sujet. Le jugement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mercure a entraîné l'adoption de nouvelles règles à ce sujet en Saskatchewan et en Alberta.

5. Droits linguistiques dans le secteur de l'éducation

L'article 23 de la Charte, qui assure des garanties essentielles aux minorités anglophones et francophones du pays en matière d'éducation, est la disposition constitutionnelle qui a suscité le plus de débats dans les provinces et devant les tribunaux.

En 1984, la Cour suprême du Canada a jugé que les restrictions de la loi 101 concernant la langue d'enseignement étaient incompatibles avec l'article 23 de la Charte et, par conséquent, inopérantes. La clause Canada s'imposait donc. L'Assemblée nationale a normalisé la situation des élèves inscrits illégalement dans les écoles anglaises en adoptant la loi 58 en juin 1986.

En Ontario, grâce à une décision exemplaire rendue en Cour d'appel sur les droits scolaires de la minorité linguistique (juin 1984), les gouvernements Davis et Peterson ont reconnu le droit de chaque élève de recevoir son instruction primaire et secondaire dans sa langue maternelle partout en Ontario (loi 119), puis le droit de voir les écoles et les classes françaises gérées par des conseillers scolaires élus par la population francophone (loi 75). Le gouvernement a encore fait avancer ce dossier le 11 avril 1988 en déposant un projet de loi visant à créer un conseil scolaire de langue française dans Ottawa-Carleton, région qui réclame une telle structure depuis plus de dix ans. Le nouveau conseil francophone est entré en fonctions au début de 1989.

Les francophones de l'Alberta se sont servis du jugement de la Cour d'appel de l'Ontario et de l'article 23 de la Charte pour revendiquer le droit exclusif de gérer et de contrôler les écoles francophones actuelles. Le 15 mars 1990, la Cour suprême a rendu sa décision dans l'affaire *Mahé*. Elle a établi que l'alinéa 23(3)b) de la Charte dote les parents de la minorité linguistique d'un degré variable de gestion et de contrôle. Un certain nombre d'élèves pourrait justifier la création d'un conseil scolaire indépendant, alors qu'un nombre plus restreint ne justifierait peut-être que la présence de représentants de la minorité linguistique au sein des conseils établis. La Cour a appliqué ce

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

principe du "critère variable" à l'ensemble de l'article 23. (Pour de plus amples renseignements sur l'affaire *Mahé*, voir le mini-bulletin MR-57F).

En Saskatchewan, dans un jugement rendu le 18 février 1988, la Cour du banc de la Reine a donné raison à onze parents codemandeurs et a statué que la loi provinciale sur l'éducation est inconstitutionnelle, reprenant dans ses grandes lignes la décision de la Cour d'appel de l'Ontario (1984). Les parents réclament maintenant la mise sur pied d'un conseil scolaire de langue française à l'échelle provinciale, afin de regrouper dans une structure autonome toutes les écoles françaises de la province. Le gouvernement a donc pris la décision de mettre sur pied des conseils scolaires fransaskois qui permettront aux parents francophones de gérer eux-mêmes leurs établissements d'enseignement. Chaque conseil sera chargé de l'administration des activités d'une école donnée, entre autres en ce qui concerne les installations, le personnel, les ressources pédagogiques et les budgets. Chaque conseil régional élira des représentants qui siégeront à un conseil central dont le rôle sera de formuler des recommandations et de veiller à la gestion de l'ensemble des établissements.

On le voit donc, il se produit actuellement dans tout le pays une convergence de phénomènes (force constitutionnelle, évolution du statut des langues, mesures législatives et investissements publics) qui font que la question linguistique demeure au premier plan de l'actualité.

MESURES PARLEMENTAIRES

1969 - Le Parlement adopte la *Loi sur les langues officielles*.

1973 - Le Parlement adopte une *Résolution spéciale sur les langues officielles*, qui réitère les principes de la loi et confirme le droit des fonctionnaires à travailler dans la langue officielle de leur choix.

1978 - Le Parlement adopte la loi C-42, qui modifie le *Code criminel* de façon à donner aux accusés le droit d'être entendus par un juge ou par un juge et un jury parlant leur langue officielle, que ce soit le français ou l'anglais.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1979 - Le Parlement crée un Comité mixte spécial sur les langues officielles, chargé d'évaluer les progrès accomplis au cours des dix années qui ont suivi l'adoption de la loi.

1981 - Le Parlement adopte le *Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada*, qui comporte une *Charte des droits* incorporant les droits linguistiques prévus dans la *Loi sur les langues officielles* et d'autres droits nouveaux relatifs à l'instruction dans la langue de la minorité.

octobre 1983 - Le Parlement adopte à l'unanimité une résolution sur les droits linguistiques des francophones du Manitoba, suivie d'une autre résolution sur le même sujet le 24 février 1984.

mars 1984 - Le projet de loi C-26, qui étendrait l'application de la Loi sur les langues officielles au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest, est déposé à la Chambre des communes. Ce projet de loi n'est pas repris à la législature suivante.

mai 1984 - Le Parlement crée le Comité mixte permanent de la politique et des programmes de langues officielles, qui devient, en février 1986, le Comité mixte permanent des langues officielles.

juin 1987 - Le gouvernement dépose le projet de loi C-72, concernant le statut et l'usage des langues officielles du Canada.

juillet 1988 - La nouvelle *Loi sur les langues officielles* reçoit la sanction royale.

novembre 1990 - Dépôt au Parlement du projet de règlement sur la prestation au public des services fédéraux dans les deux langues officielles.

mai 1991 - Le Comité mixte permanent dépose son rapport accompagné des opinions dissidentes sur l'avant-projet de règlement sur la prestation de services par le fédéral.

mai 1991 - La Chambre des communes crée le Comité permanent des langues officielles, qui remplace le Comité mixte permanent des langues officielles.

juin 1991 - Le Dr Victor Goldbloom succède à D'Iberville Fortier comme commissaire aux langues officielles

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGIE

août 1977 - Adoption par l'Assemblée nationale du Québec de la *Charte de la langue française*, proclamant le français langue officielle au Québec.

13 décembre 1979 - Le chapitre III de la *Charte de la langue française* du Québec et la *Loi sur les langues officielles* du Manitoba sont déclarés inconstitutionnels par la Cour suprême du Canada.

17 mars 1980 - Dépôt à l'Assemblée législative du Manitoba d'un projet de loi visant à remettre en vigueur l'article 23 de l' *Acte du Manitoba* de 1870 et à abroger la *Loi sur les langues officielles* de 1890. Ce projet de loi reste en plan au Feuilleton. Un deuxième projet de loi est déposé le 3 janvier 1984.

14 avril 1980 - Dans le cadre du discours du trône, le gouvernement fédéral s'engage à mettre en marche le processus de la réforme constitutionnelle et à faire enchâsser dans la Constitution une déclaration des droits et libertés individuels, notamment les droits linguistiques.

mai 1980 - Par voie de référendum, les Québécois rejettent un projet de séparation, par 59,6 p. 100 contre 40,4 p. 100.

septembre 1980 - À l'occasion de la Conférence constitutionnelle fédérale-provinciale, les premiers ministres ne peuvent parvenir à un consensus sur les garanties constitutionnelles en matière de droits linguistiques.

6 octobre 1980 - Dépôt au Parlement du *Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada*, qui prévoit, entre autres, des garanties linguistiques.

17 avril 1982 - Proclamation de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui comporte des garanties linguistiques dans une *Charte des droits et libertés* enchâssée dans la Constitution (articles 16 à 20 et 23).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

18 mai 1983 - La province du Manitoba fait part de son intention de se soumettre aux dispositions linguistiques de la Charte.

juin 1984 - Jugement de la Cour d'appel de l'Ontario sur les droits des francophones en matière d'éducation.

- Le Conseil des Territoires du Nord-Ouest adopte le projet de loi 9-84(2) qui reconnaît l'utilisation des langues autochtones et établit l'anglais et le français comme langues officielles.

octobre 1984 - Le Commissaire aux langues officielles organise à Ottawa un colloque national intitulé: "Les minorités: le temps des solutions".

novembre 1984 - Jugement de la Cour suprême du Canada qui ordonne au gouvernement manitobain de traduire toutes ses lois.

1er mai 1986 - Jugements de la Cour suprême du Canada qui affaiblissent la protection constitutionnelle des minorités linguistiques en matière de langue des tribunaux.

19 juin 1986 - Rapport du groupe d'étude sur l'égalité des langues au Nouveau-Brunswick.

juin 1986 - Adoption, à l'Assemblée nationale du Québec, du projet de loi 58 visant à régulariser la situation des élèves inscrits illégalement dans les écoles anglaises du Québec.

10 juillet 1986 - Adoption à la Législature ontarienne du projet de loi 75, qui accorde aux francophones un droit de regard sur la gestion de leurs écoles.

18 novembre 1986 - Adoption à la Législature ontarienne du projet de loi 8, qui doit assurer la prestation de services en français dans des régions désignées de la province.

décembre 1986 - Adoption à l'Assemblée nationale du Québec du projet de loi 142, qui doit assurer la prestation de services sociaux et de santé en anglais à la minorité anglophone du Québec.

7 avril 1987 - Le député Léo Piquette se voit refuser le droit de parler en français à l'assemblée législative albertaine.

30 avril 1987 - À la rencontre du lac Meech, accord préliminaire des premiers ministres, qui permettra au Québec de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

signer l' *Accord constitutionnel de 1987* le 3 juin suivant.

27-30 juin 1987 - Rassemblement des francophones d'Amérique à Québec.

2-4 septembre 1987 - Deuxième sommet des pays francophones à Québec.

1-2 novembre 1987 - Premier congrès du Parti Réformiste du Canada, où est adoptée une résolution contre le bilinguisme.

novembre 1987 - Adoption, à l'Assemblée législative de l'Alberta, d'une résolution mettant le français sur le même pied que les autres langues ethniques du pays.

15 décembre 1987 - Dépôt à l'Assemblée nationale du Québec du projet de loi 107, qui vise à créer des commissions scolaires linguistiques.

4 avril 1988 - Dépôt à l'Assemblée législative de la Saskatchewan d'un projet de loi pour donner suite au jugement de la Cour suprême dans l'affaire Mercure. En juin, dépôt d'un projet de loi semblable en Alberta.

11 avril 1988 - Dépôt à l'Assemblée législative ontarienne d'un projet de loi visant à créer un conseil scolaire de langue française dans la région d'Ottawa-Carleton.

28 juillet 1988 - La nouvelle *Loi sur les langues officielles* (projet de loi C-72) reçoit la sanction royale.

21 décembre 1988 - L'Assemblée nationale du Québec adopte le projet de loi 178 à la suite de la décision rendue par la Cour suprême dans les affaires *Chaussure Brown's* et *Singer*.

15 mars 1990 - Selon la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Mahé* c. *Alberta*, l'article 23 de la Charte accorde aux parents le droit à un degré variable de gestion et de contrôle à l'égard des écoles de la minorité linguistique.

octobre 1990 - Poursuites intentées à Air Canada par le Commissaire en ce qui a trait à la publication d'annonces dans les médias de la langue de la minorité.

JURISPRUDENCE

Jones c. *Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1975] 2 R.C.S. 182 583.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Conseil scolaire des écoles protestantes du Montréal métropolitain c. *Ministre de l'Éducation du Québec*, [1976] C.S. 480.

Association des gens de l'air du Québec c. *Lang*, [1978] 2 C.F. 371.

Procureur général du Québec c. *Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016.

Procureur général du Manitoba c. *Forest*, [1979] 2 R.C.S. 1032.

Bilodeau c. *Procureur général du Manitoba*, [1981] 5 W.W.R. 393.

Air Canada c. *Joyal*, [1982] 134 D.L.R. (3d) 410.

Association des commissions scolaires protestantes du Québec c. *Procureur général du Québec*, [1983] 140 D.L.R. (3d) 33.

Reference Re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights, [1984] 47 O.R. (2d) 1.

Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba, [1985] 1 R.C.S. 721.

Mahe c. *Alberta*, [1985] 19 Alta L.R. (2d) 215.

Paquette c. *Procureur général de l'Alberta*, [1986] 40 Alta L.R. (2d) 38.

Bilodeau c. *Procureur général du Manitoba*, [1986] 1 R.C.S. 449.

MacDonald c. *Ville de Montréal*, [1986] 1 R.C.S. 460.

Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. *Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549.

Devine c. *Procureur général du Québec*, [1987] Cour d'appel du Québec R.J.Q. 50.

Mercure c. *Procureur général de la Saskatchewan*, (février 1988), Cour suprême du Canada [non publié]

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

A. Publications gouvernementales

Canada, Bureau du Conseil privé. *Un choix national: les langues officielles du Canada*, Ottawa, 1977.

Canada. *La Charte des droits et libertés: guide à l'intention des Canadiens*. Ottawa, 1982.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Chambre des communes, Comité mixte permanent de la politique et des programmes de langues officielles. *Deuxième rapport au Parlement*. Juin 1985.

Chambre des communes, Comité mixte spécial sur les langues officielles. *Cinquième rapport au Parlement*. Avril 1983.

Commissaire aux langues officielles. *Rapport annuel*. Diverses années.

Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. *Rapport Livre 1: les langues officielles*. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967.

Québec. *La politique québécoise de la langue française*. Mars 1977.

Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes. *Propositions constitutionnelles, 1971-1978*. Ottawa, décembre 1978.

Secrétariat du Conseil du Trésor. *L'utilisation des deux langues officielles dans les régions bilingues de la fonction publique du Canada de 1981 à 1983*. Décembre 1984.

Statistique Canada. *La situation linguistique au Canada*. Janvier 1985.

B. Articles et documents

Kerr, R. "The Future of Languages Rights Under Canada's Constitutional Options". Dans *Canada and the New Constitution: The Unfinished Agenda*. S. Beck et I. Bernier (éd.). Montréal, Institut de recherches politiques, 1983, vol. 1, p. 307-332.

Magnet, J.E. "Canada's Linguistic Revolution: Perspectives on Sections 16-22 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms". Faculté de droit, Université d'Ottawa, document.

Tremblay, A. "Les droits linguistiques". Dans *Charte canadienne des droits et libertés*. W.S. Tarnopolsky et G. Beaudoin (éd.). Montréal, Wilson & Lafleur /SOREJ, 1982, p. 559-588.

Wilson, V. Seymour. "Language Policy". Dans *Issues in Canadian Public Policy*, V.S. Wilson et B. Doern (éd.). Toronto, Macmillan, 1974, p. 253-285.

Langue et société, n° 10, été 1983. Numéro spécial: "Le dossier du bilinguisme: regard sur les années 80".

Langue et société, n° 12, hiver 1984. Numéro spécial: "L'enseignement immersif".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Langue et société, n° 17, mars 1986. Numéro spécial: "Les minorités: le temps des solutions".

Langue et société, n° 20, automne 1987. Premier numéro d'une nouvelle série de la revue.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE

Langues officielles du Canada

Langues officielles du Canada

16. (1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

Langues officielles du Nouveau-Brunswick

(2) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

Progression vers l'égalité

(3) La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.

Travaux du Parlement

17. (1) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux du Parlement.

Travaux de la Législature du Nouveau-Brunswick

(2) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux de la Législature du Nouveau-Brunswick.

Documents parlementaires

18. (1) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux du Parlement sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

Documents de la Législature du Nouveau-Brunswick

(2) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de la Législature du Nouveau-Brunswick sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

Procédures devant les tribunaux établis par le Parlement

19. (1) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux établis par le Parlement et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

Procédures devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick

(2) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux du Nouveau-Brunswick et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

Communications entre les administrés et les institutions fédérales

20. (1) Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas :

***a*) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante;**

***b*) l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.**

Communications entre les administrés et les institutions du Nouveau-Brunswick

(2) Le public a, au Nouveau-Brunswick, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement ou pour en recevoir les services.

Maintien en vigueur de certaines dispositions

21. Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet, en ce qui a trait à la langue française ou anglaise ou à ces deux langues, de porter atteinte aux droits, privilèges ou obligations qui existent ou sont maintenus aux termes d'une autre disposition de la Constitution du Canada.

Droits préservés

22. Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet de porter atteinte aux droits et privilèges, antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur de la présente charte et découlant de la loi ou de la coutume, des langues autres que le français ou l'anglais.

Droits à l'instruction dans la langue de la minorité

Langue d'instruction

23. (1) Les citoyens canadiens :

***a*) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,**

***b*) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province,**

ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.

Continuité d'emploi de la langue d'instruction

(2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.

Justification par le nombre

(3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province :

***a*) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;**

***b*) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.**

Entrée en vigueur de l'alinéa 23(1)*a*) pour le Québec

59. (1) L'alinéa 23(1)*a*) entre en vigueur pour le Québec à la date fixée par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada.

Autorisation du Québec

(2) La proclamation visée au paragraphe (1) ne peut être prise qu'après autorisation de l'assemblée législative ou du gouvernement du Québec.

Abrogation du présent article

(3) Le présent article peut être abrogé à la date d'entrée en vigueur de l'alinéa 23(1)*a*) pour le Québec, et la présente loi faire l'objet, dès cette abrogation, des modifications et changements de numérotation qui en découlent, par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada.*

---

* L'article 59 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne fait pas partie de la Charte des droits et libertés. Il est toutefois reproduit ici parce qu'il se rapporte directement à la question des droits à l'instruction dans la langue de la minorité.